

Совет Безопасности

Distr.: General
6 December 2018
Russian
Original: English

Стратегическая оценка Объединенного отделения Организации Объединенных Наций по миростроительству в Гвинее-Бисау

Специальный доклад Генерального секретаря

I. Введение

1. Настоящий доклад представлен во исполнение пункта 28 постановляющей части резолюции 2404 (2018) Совета Безопасности, в котором Совет просил меня представить к концу ноября 2018 года оценку Объединенного отделения Организации Объединенных Наций по миростроительству в Гвинее-Бисау (ЮНИОГБИС), включая варианты возможной реконфигурации присутствия Организации Объединенных Наций в стране и изменение приоритетности задач.

2. Для проведения миссии по стратегической оценке в Гвинее-Бисау с 28 сентября по 4 октября 2018 года был нанят независимый старший эксперт. Для оказания помощи независимому эксперту в состав миссии были также включены старший представитель Департамента по политическим вопросам и представители Департамента полевой поддержки, Департамента операций по поддержанию мира, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) (представляющей Группу Организации Объединенных Наций по вопросам развития), Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) и Отделения Организации Объединенных Наций для Западной Африки и Сахеля (ЮНОВАС). Члены миссии по стратегической оценке провели встречи со множеством национальных, региональных и международных заинтересованных сторон в Бисау и Дакаре, провели беседы с сотрудниками ЮНИОГБИС и представителями страновой группы Организации Объединенных Наций, а также посетили региональное отделение ЮНИОГБИС в Бафате. Старший эксперт также провел отдельные консультации с высокопоставленными должностными лицами Африканского союза, Сообщества португалоязычных стран, Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) и Европейского союза.





3. Выводы, которые содержатся в настоящем докладе и основываются на результатах работы, проведенной старшим экспертом, и на вкладах технического характера, внесенных различными представителями Организации Объединенных Наций, которые приняли участие в миссии по стратегической оценке, соответствуют моей оценке ЮНИОГБИС. В доклад включены мои рекомендации в отношении изменения приоритетности задач и вариантов будущего присутствия Организации Объединенных Наций в этой стране.

II. Справочная информация

4. Отделение Организации Объединенных Наций по поддержке миростроительства в Гвинее-Бисау (ЮНОГБИС) было учреждено в соответствии с резолюцией 1233 (1999) Совета Безопасности по завершении гражданской войны 1998–1999 годов в качестве специальной политической миссии во главе с Представителем Генерального секретаря. По состоянию на 2009 год в составе ЮНОГБИС насчитывалось 32 сотрудника, половина которых были международными сотрудниками.

5. С тех пор структура и мандат миссии претерпели изменения. После серьезного ухудшения политической ситуации в стране в результате убийств начальника штаба вооруженных сил генерала Батишты Тагме На Вайе и президента Гвинеи-Бисау Жоау Бернарду «Нино» Виейры 1 и 2 марта 2009 года, соответственно, Совет Безопасности своей резолюцией 1876 (2009) учредил ЮНИОГБИС, заменившее собой с 1 января 2010 года ЮНОГБИС, которое возглавил Специальный представитель Генерального секретаря; его работу поддерживают заместитель Специального представителя Генерального секретаря, который является координатором-резидентом Организации Объединенных Наций и представителем-резидентом ПРООН, и 119 сотрудников (из которых 64 сотрудника являются международными). С 2010 года ЮНИОГБИС состоит из четырех основных функциональных подразделений: Секция по политическим вопросам; Секция по реформированию сектора безопасности, которая впоследствии была преобразована в Секцию по обеспечению верховенства права и органам безопасности; Секция по правам человека и гендерным факторам; и Группа общественной информации, которая позднее была преобразована в Группу информации и стратегической коммуникации. ЮНИОГБИС также открыло постоянные полевые отделения (в настоящее время действуют три таких отделения и одно сезонное отделение), в состав каждого из которых входит один сотрудник по политическим вопросам и один национальный сотрудник по правам человека, с тем чтобы оказывать поддержку страновой группе Организации Объединенных Наций и служить основой для деятельности, осуществляемой учреждениями, фондами и программами Организации в районах, находящимися за пределами города Бисау.

6. После военного переворота, совершенного в апреле 2012 года, и в течение переходного этапа вплоть до проведения парламентских и президентских выборов в 2014 году и во время переговоров по Конакрийскому соглашению об осуществлении «дорожной карты» ЭКОВАС для урегулирования политического кризиса в Гвинее-Бисау и в последующий период Совет Безопасности утвердил последовательный ряд предложений о внесении изменений в конфигурацию и мандат ЮНИОГБИС. Предложения о проведении такой реконфигурации были подготовлены по итогам миссии по технической оценке в 2013 году, миссии по стратегической оценке в 2014 году и миссии по стратегическому обзору в 2016 году. В рамках последней реконфигурации, проведенной по результатам миссии по стратегическому обзору в 2016 году, был укреплен политический потенциал ЮНИОГБИС и дополнительно усилена интеграция действий

Организации Объединенных Наций на местах, причем заместителю Специального представителя было поручено контролировать осуществление всех программных мероприятий ЮНИОГБИС в области миростроительства в качестве как координатора-резидента Организации Объединенных Наций, так и представителя-резидента ПРООН. В соответствии с бюджетом на 2018 год в ЮНИОГБИС насчитывается 142 сотрудника, в том числе 63 международных сотрудника и 15 негражданских сотрудников.

7. Своей резолюцией 2404 (2018) Совет Безопасности продлил мандат ЮНИОГБИС до 28 февраля 2019 года и просил миссию сосредоточить свои усилия на решении трех приоритетных задач: a) содействие полному выполнению Конакрийского соглашения и поощрение всеобщего политического диалога и процесса национального примирения; b) поддержка — в форме оказания добрых услуг — избирательного процесса в целях проведения в предусмотренные законом сроки всеобщих, свободных и заслуживающих доверия парламентских выборов в 2018 году; и c) оказание национальным властям поддержки, в том числе посредством технической помощи, в ускорении и завершении процесса пересмотра Конституции Гвинеи-Бисау. Совет также поручил ЮНИОГБИС выполнять следующие задачи: a) укреплять демократические институты и государственные органы; b) поощрять и защищать права человека; c) оказывать — в тесном сотрудничестве с УНП ООН — консультационную помощь и другую поддержку стратегического и технического характера правительству в деле борьбы с незаконным оборотом наркотиков и транснациональной организованной преступностью; d) учитывать гендерный фактор в деятельности по миростроительству; и e) оказывать поддержку в мобилизации, согласовании и координации международной помощи, предоставляемой, в частности, со стороны Африканского союза, Сообщества португалоязычных стран, ЭКОВАС и Европейского союза, в связи с предстоящими выборами. В то же время были исключены три пункта, касающиеся задач, связанных с обеспечением верховенства права и органами безопасности, которые составляли часть мандата миссии со времени ее создания.

III. Результаты стратегической оценки

A. Ситуационный анализ

8. Для успешного достижения его общей цели поддержки процесса упрочения мира в Гвинее-Бисау ЮНИОГБИС требуется наличие политического руководства, приверженного укреплению мира и стабильности, упрочению демократии и обеспечению благого и эффективного управления на основе соблюдения принципа верховенства права и уважения прав человека. Как представляется, такая политическая воля отсутствует, поскольку для политического процесса в стране характерны государственные перевороты и контрперевороты, целевые убийства высокопоставленных политических и военных деятелей и институциональные кризисы, вызванные личными разногласиями между руководящими деятелями исполнительной власти правительства. В результате, хотя Гвинее-Бисау удается избежать широко распространенного насилия, грубых нарушений прав человека и гуманитарного кризиса, страна, тем не менее, находится в состоянии хронической политической нестабильности, в первую очередь обусловленной давними разногласиями между политическими элитами, дела которых безрезультатно разбираются политизированной судебной властью в Бисау.

9. Непосредственные причины последнего институционального кризиса связаны с решением президента Жозе Мариу Ваша снять с должности в 2015 году премьер-министра Домингуша Симойнша Перейру. Г-н Симойнш Перейра был

и остается лидером правящей Африканской партии независимости Гвинеи и Кабо-Верде (ПАИГК), которая в ходе парламентских выборов 2014 года получила наибольшее число голосов (почти 48 процентов). За несколько месяцев, предшествовавших отставке премьер-министра, его отношения с президентом значительно ухудшились, поскольку они придерживались существенно отличающихся позиций по вопросу о том, как следует управлять страной и как следует использовать государственные средства, а также по поводу некоторых кандидатур для назначения в Совет министров. По имеющимся сообщениям, соперничество между президентом и премьер-министром разжигалось лидерами различных фракций ПАИГК и влиятельными представителями деловых кругов, которые не получили назначений на государственные должности и, как следствие, доступа к государственным средствам.

10. В период с конца 2015 года по конец 2016 года президент назначил и уволил двух премьер-министров, которые не смогли сформировать большинство в Национальной ассамблее для принятия программы правительства и государственного бюджета. В итоге при посредничестве ЭКОВАС в сентябре 2016 года была принята «дорожная карта» из шести пунктов и 14 октября того же года было подписано Конакрийское соглашение. Несмотря на появившиеся вновь надежды на примирение и стабильность и на международную поддержку, вызванную этим Соглашением, его осуществление было подорвано неспособностью сторон в Гвинее-Бисау прийти к договоренности в отношении выполнения двух ключевых положений: это назначение на основе консенсуса премьер-министра и условия восстановления в рядах ПАИГК 15 оппозиционно настроенных парламентариев из этой партии.

11. Несмотря на интенсивные дипломатические усилия ЭКОВАС при поддержке со стороны Африканского союза, Европейского союза, Сообщества португалоязычных стран и Организации Объединенных Наций, стороны, подписавшие Конакрийское соглашение, не смогли в течение почти двух лет выполнить ни одно из его положений. После того как неоднократные призывы ЭКОВАС к назначению президентом на основе консенсуса премьер-министра не привели ни к каким результатам, субрегиональный орган ввел 4 февраля 2018 года целевые санкции в отношении 19 политических субъектов, которые, как считается, препятствуют осуществлению данного Соглашения. Связанное с этим решением общественное осуждение привело к тому, что при содействии епископа Бисау, которому Ангола и ЮНИОГБИС предоставили свои добрые услуги, был выдвинут ряд инициатив, направленных на проведение внутреннего диалога.

12. На своем чрезвычайном саммите, состоявшемся в Ломе 14 апреля 2018 года, ЭКОВАС после почти трехлетнего институционального паралича добилось прорыва в этих вопросах. В ходе саммита президент Ваш согласился назначить премьер-министром Ариштидиша Гомиша и запланировать проведение следующего раунда парламентских выборов на 18 ноября 2018 года. На том же саммите Председатель Национальной ассамблеи пообещал созвать пленарную сессию парламента для расширения действующего мандата законодательной власти и назначения членов Национальной избирательной комиссии. С тех пор большинство ключевых положений Конакрийского соглашения были либо выполнены, либо находятся в процессе осуществления. Вместе с тем вопросы восстановления в ПАИГК группы из 15 исключенных из нее членов и подписания пакта о стабильности остаются нерешенными. С тех пор некоторые из этих исключенных из ПАИГК членов организовали свою собственную политическую партию.

13. По сути дела, со времени проведения предыдущей миссии по стратегическому обзору, направленной в страну в 2016 году, ключевые причины нестабильности в Гвинее-Бисау в основном остаются без изменений. Они могут быть сведены к следующим структурным факторам: глубоко разделенный политический класс, движимый узкими и антагонистическими групповыми интересами; растущее политическое влияние параллельной экономики, основанной на незаконном обороте наркотиков; отсутствие государственной власти, особенно в сельских районах, и в значительной степени неэффективная работа государственных органов там, где они имеются; повсеместное отсутствие уважения принципа верховенства права; нарушения прав человека и широко распространенная безнаказанность; общая атмосфера пассивного отношения к нищете; и отсутствие доступа к основным услугам. Кроме того, все чаще появляются тревожные признаки присутствия боевиков из экстремистских сетей из Сахеля и других районов Гвинеи-Бисау.

B. Роль международных партнеров

14. За прошедшие годы ЮНИОГБИС наладило прочное сотрудничество с Африканским союзом, Сообществом португалоязычных стран, ЭКОВАС и Европейским союзом, а также с двусторонними партнерами Гвинеи-Бисау. Все вместе эти партнеры по-прежнему активно взаимодействуют с заинтересованными сторонами в Гвинее-Бисау и поддерживают национальные программы реформ. Вместе с тем международные партнеры выражают разочарование в связи с медленными темпами реформ и тем, что они считают ограниченным чувством сопричастности и ответственности со стороны национальных партнеров. Затянувшийся институциональный паралич, который продолжался с 2015 года по начало 2018 года, не способствовал снятию этой озабоченности.

15. На политическом уровне взаимодействие ЭКОВАС со страной через его отделение связи в Бисау носит последовательный и многогранный характер и проявляется в регулярном направлении его наблюдательного комитета на уровне министров и в реализации совместных и индивидуальных инициатив под руководством Посредника ЭКОВАС для Гвинеи-Бисау и председателей Руководящего органа ЭКОВАС. ЭКОВАС также продолжает содействовать обеспечению безопасности по линии своей миротворческой операции — Миссии ЭКОВАС в Гвинее-Бисау (ЭКОМИБ), которая осуществляет защиту государственных учреждений и политических лидеров. Со времени развертывания ЭКОМИБ в 2012 году военные круги страны придерживаются республиканских позиций в соответствии с предписанной им Конституцией ролью. В стране не произошло никаких политических убийств или серьезного насилия, а достойная высокой оценки сдерживающая роль ЭКОМИБ широко признается.

16. Текущая международная помощь сосредоточена на оказании технической, финансовой и материальной поддержки в организации заслуживающих доверия парламентских выборов в 2018 году. В настоящее время в стране идет подготовка к выборам, хотя в ходе их организации, как и в ходе всех других избирательных процессов в Гвинее-Бисау, возник целый ряд трудностей. В то же время нет никакой гарантии того, что эти выборы станут панацеей от имеющихся в стране проблем. Решение этой проблемы может заключаться в пересмотре Конституции, с тем чтобы прояснить разделение функций между этими двумя ветвями правительства.

IV. Оценка присутствия Организации Объединенных Наций в Гвинее-Бисау

A. Роль ЮНИОГБИС

17. Присутствие ЮНИОГБИС единодушно высоко оценивается правительством, гражданским обществом и международными партнерами на местах. Один из участников проведенных обсуждений заявил, что ЮНИОГБИС играет чрезвычайно важную превентивную роль и без ЮНИОГБИС ситуация в Гвинее-Бисау могла бы быть намного хуже. Столь же единодушно участники обсуждений заявили, что в ближайшем будущем и в ходе политически чувствительного избирательного цикла, который, как предполагается, продлится до середины 2019 года, совместное присутствие миссии и ЭКОМИБ является критически важным, поскольку, как ожидается, оно будет и впредь оказывать сдерживающее влияние на потенциальных нарушителей спокойствия. Вместе с тем многие участники призвали к облегченному «политическому присутствию» Организации Объединенных Наций в стране после избирательного цикла и к уделению большего внимания при оказании международной помощи социально-экономическому развитию.

18. Помимо своих важных превентивных усилий по линии добрых услуг и политического посредничества моего Специального представителя ЮНИОГБИС также оказало существенное положительное влияние на развитие и укрепление потенциала организаций гражданского общества, в частности женских групп, сыгравших ключевую роль в формировании той политической воли, которая привела к достигнутому в Конакри компромиссу. ЮНИОГБИС также оказало критически важную помощь членам Организационной комиссии национальной конференции по примирению, что позволило им более эффективно привлекать внимание и ресурсы на национальном и международном уровнях к усилиям в области примирения и миростроительства.

19. ЮНИОГБИС взаимодействует с широким кругом национальных субъектов, которые были сторонами политического и институционального кризиса, с тем чтобы содействовать устойчивому, конструктивному диалогу и полному осуществлению Конакрийского соглашения. ЮНИОГБИС сотрудничает с ЭКОВАС, Европейским союзом и Африканским союзом в Бисау и с более широким дипломатическим сообществом в целях мобилизации их поддержки и оказания коллективного давления для осуществления Соглашения. Усилия миссии включали проведение регулярных консультаций с национальными политическими субъектами и оказание им добрых услуг, а также предоставление финансовой и логистической поддержки миссиям ЭКОВАС высокого уровня в Гвинее-Бисау и содействие участию заинтересованных сторон Гвинеи-Бисау в саммитах ЭКОВАС. Вместе с тем ЮНИОГБИС могло бы активизировать свою деятельность как организатора совещаний группы пяти международных организаций, действующих в Гвинее-Бисау (Африканский союз, Сообщество португалоязычных стран, ЭКОВАС, Европейский союз и Организация Объединенных Наций).

20. С апреля 2018 года наблюдаются скромные признаки прогресса в деле выполнения национального обязательства противодействовать незаконному обороту наркотиков и транснациональной организованной преступности. Представители правительства признали масштабы этой проблемы и роль некоторых руководителей вооруженных сил и служб безопасности в торговле наркотиками. Некоторые участники обсуждений выразили мнение о том, что и другие субъекты, помимо военных и сотрудников служб безопасности, также участвуют в деятельности сетей, занимающихся незаконным оборотом наркотиков, что еще

больше подрывает усилия правительства по борьбе с этим злом. В то же время другие участники подчеркнули, что это проблема имеет субрегиональное измерение и поэтому ее урегулирование требует принятия сопутствующих ответных мер, что она должна занимать самое приоритетное место в повестках дня ЭКОВАС в политической сфере и в области безопасности, а также что более пристальное внимание следует уделять происхождению незаконного оборота наркотиков. Вместе с тем в условиях, когда влиятельные причастные к этой проблеме стороны не желают создавать эффективные государственные институты, усилия ЮНИОГБИС и страновой группы Организации Объединенных Наций по борьбе с незаконным оборотом наркотиков и транснациональной организованной преступностью вряд ли принесут желаемые результаты.

21. Что касается приоритетных задач ЮНИОГБИС, то участники обсуждений часто указывали на необходимость реформирования сектора безопасности, системы правосудия и государственного управления, а также продолжения работы по гендерной проблематике и вопросам прав человека. Незаконный оборот наркотиков и растущий религиозный экстремизм также приводились в качестве вызывающих озабоченность проблем, на решении которых должна сосредоточиться Организация Объединенных Наций в целом. Однако любые усилия ЮНИОГБИС и других международных партнеров по выполнению этих приоритетных задач не увенчаются успехом в условиях отсутствия сильной политической воли и чувства ответственности у национальных властей.

B. Страновая группа Организации Объединенных Наций

22. Страновая группа Организации Объединенных Наций состоит из 16 учреждений, фондов и программ, Всемирного банка и Международного валютного фонда. Деятельность страновой группы Организации Объединенных Наций опирается на Рамочную программу Организации Объединенных Наций по вопросам помощи на базе партнерства между Гвинеей-Бисау и Организацией Объединенных Наций на период 2016–2020 годов, которая имеет общий бюджет в размере 341 млн долл. США. Рамочная программа поддерживает осуществление национальных приоритетных задач, сформулированных в национальном плане развития «Терра Ранка» («Перезапуск») на период 2015–2020 годов, в котором основное внимание уделяется экономическому росту и сокращению масштабов нищеты, развитию человеческого потенциала, устойчивому управлению ресурсами и упрочению верховенства права и государственного управления. Эта программа пока принесла ограниченные результаты.

23. К 2017 году Гвинея-Бисау добилась определенных успехов в достижении некоторых целей в области устойчивого развития, например в снижении уровня детской смертности, расширении начального образования и охране окружающей среды. Вместе с тем в настоящее время страна находится на 177 месте из 189 стран, включенных в индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), с показателем индекса на уровне 0,455. Почти 70 процентов населения относятся к категории лиц, живущих за чертой бедности (менее 2 долл. США в день), а более трети населения относятся к категории лиц, живущих в условиях крайней нищеты (менее 1 долл. США в день). Одной из основных проблем страны по-прежнему является качество и доступность медицинских услуг, о чем свидетельствует низкий показатель средней продолжительности жизни, который, по оценкам, составлял в 2017 году лишь в 57,8 года. Развитие человеческого потенциала в стране остается нестабильным, главным образом из-за недостаточного выделения бюджетных ресурсов на цели образования и здравоохранения, которые

составляют соответственно 8,2 процента (2,1 процента от валового внутреннего продукта) и 6,1 процента (1,6 процента от валового внутреннего продукта) от объема государственного бюджета на 2018 год.

24. Хотя Гвинея-Бисау не участвует в экспериментальной программе «Единство действий», правительство и страновая группа Организации Объединенных Наций привержены постепенному расширению практической реализации этого подхода. Рамочная программа партнерства способствует поддержанию связей между ЮНИОГБИС и страновой группой Организации Объединенных Наций. ЮНИОГБИС является сопредседателем группы Рамочной программы партнерства по решению вопросов, касающихся верховенства права и государственного управления. Организация Объединенных Наций имеет одну совместную программу по вопросам деятельности полиции, органов правосудия и исправительных учреждений, которая осуществляется ПРООН, ЮНИОГБИС, УВКПЧ, УНП ООН, Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Структурой Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»). Общий бюджет этой совместной программы составляет 25 млн долл. США на три года. После изменения мандата ЮНИОГБИС на основании резолюции 2404 (2018) деятельность по компонентам, касающимся полиции и исправительных учреждений, осуществлялась крайне пассивно, а ПРООН сосредоточила свои усилия на органах правосудия.

25. Положение в Гвинее-Бисау стоит на повестке дня Комиссии по миростроительству, и Фонд миростроительства оказывает стране существенную поддержку. С 2008 года Фонд выделил 40 млн долл. США на программы в области миростроительства в стране. Его нынешний портфель включает шесть проектов по линии Субфонда экстренного реагирования на сумму почти 7,5 млн долл. США в течение 18 месяцев. В число учреждений Организации Объединенных Наций, участвующих в реализации этих проектов, входят ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНИОГБИС, Структура «ООН-женщины», Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения, Всемирная продовольственная программа и Международная организация по миграции.

C. Проблемные области

26. Ниже приводятся главные проблемы, с которыми ЮНИОГБИС сталкивается в процессе осуществления резолюции 2404 (2018) Совета Безопасности.

1. Недостаточная политическая воля

27. Наличие сильной национальной политической воли к установлению стабильности является одной из предпосылок достижения прогресса в обеспечении устойчивого мира, стабильности и развития в Гвинее-Бисау. Политическая воля является тем ключевым фактором, который позволит различным политическим силам поставить интересы нации выше своих конкурирующих групповых интересов, договориться по основополагающим моментам и выработать общее концептуальное видение настоящего и будущего страны. Важно также и то, что наличие политической воли создаст благоприятные условия для извлечения максимальной пользы из предоставляемой международным сообществом разносторонней помощи, включая усилия Организации Объединенных Наций в стране. Вместе с тем ограниченность и непоследовательный характер политической воли национальных заинтересованных сторон регулярно тормозили проведение институциональных реформ, предусмотренных в Конакрийском соглашении. Согласно этому Соглашению, реформы должны быть осуществлены до

проведения выборов, однако предвыборное маневрирование отодвинуло политические переговоры и техническую подготовку к проведению реформ на задний план.

2. Ограниченные возможности освоения помощи

28. Страна располагает очень небольшими возможностями в том, что касается институциональной и физической инфраструктуры и квалифицированных людских ресурсов. Все это в сочетании с периодически возникающей политической и институциональной нестабильностью отрицательно сказывается на возможностях страны осваивать техническую и финансовую помощь, оказываемую международными партнерами, и ограничивает потенциально позитивное воздействие такой помощи.

29. Организация Объединенных Наций часто проводит профессиональную подготовку и семинары-практикумы для укрепления потенциала национальных сотрудников государственных учреждений. Однако такие мероприятия часто осуществляются без должной координации, без увязки с более широкой политикой в области людских ресурсов и без предварительных оценок потребностей в области укрепления потенциала. Кроме того, часто стимулом для участия в такого рода учебных мероприятиях, конференциях и семинарах-практикумах, направленных на укрепление кадрового потенциала, является перспектива получения суточных или денег на покрытие транспортных расходов, которые почти систематически предоставляются участникам мероприятий, проводимых Организацией Объединенных Наций в Гвинее-Бисау, и которые могли способствовать формированию менталитета, сводящегося к мотивационной установке «заплатите — будем участвовать».

3. Долгосрочная зависимость от миссии

30. Добросовестная работа ЮНИОГБИС на стратегическом уровне, его усилия по координации деятельности представителей международного сообщества в стране и деятельность в качестве фактора сдерживания нарушителей спокойствия являются чрезвычайно ценными. Вместе с тем вполне возможно, что эта работа в какой-то мере сняла ответственность с руководства Гвинеи-Бисау за осуществление политического процесса и за поступательное развитие страны.

4. Ограниченная интеграция действий Организации Объединенных Наций

31. Хотя инструменты для интеграции формально существуют, они должны в полной мере использоваться для обеспечения согласованности действий всех компонентов присутствия Организации Объединенных Наций в Гвинее-Бисау. Координационные механизмы должны использоваться не только для обмена информацией, но и для стратегического и совместного планирования и оценок.

5. Недостаточное использование региональных отделений и программ

32. Сохраняющиеся трудности в проведении реформ на национальном уровне и постоянная неспособность органов власти в Бисау взаимодействовать с местными общинами в регионах могут указывать на необходимость перевести инвестиции на местный уровень для создания потенциала по принципу «снизу вверх». Региональные отделения миссии (Бафата, Буба, Бубак и Сан-Домингуш) ранее уделяли основное внимание решению задач, связанных с обеспечением верховенства права и деятельностью органов безопасности, занимаясь также вопросами общественной информации, а в Бафате — политическими вопросами, которые сыграли свою роль во взаимодействии на уровне общин. Хотя вполне возможно, что миссия намеревалась переориентировать свои региональные

отделения на вопросы политического анализа и взаимодействия с региональными и местными органами власти, создается впечатление, что эти региональные отделения используются недостаточно как ЮНИОГБИС, так и страновой группой Организации Объединенных Наций. Кроме того, региональные отделения ЮНИОГБИС расположены не в тех районах, где, например, действует ПРООН. Далее, оперативные расходы этих региональных отделений очень высоки.

V. Изменение приоритетности задач и реконфигурация присутствия Организации Объединенных Наций в Гвинее-Бисау

33. Со времени окончания гражданской войны в 1999 году в Гвинее-Бисау не было никакого широко распространенного насилия, никаких чрезвычайных гуманитарных ситуаций или систематических грубых нарушений прав человека. Вместе с тем страна находится в состоянии хронической политической нестабильности, которая еще больше обостряется, как правило, во время выборов. Сейчас, когда страна вступает в новый избирательный период, который, как предполагается, продлится до середины 2019 года, ЮНИОГБИС и ЭКОМИБ воспринимаются как фактор сдерживания нарушителей спокойствия. Хотя все участвовавшие в обсуждениях стороны настоятельно призвали ЮНИОГБИС сохранить свое присутствие в Гвинее-Бисау по крайней мере до конца нынешнего избирательного цикла, они также рекомендовали, чтобы после выборов поддержка со стороны Организации Объединенных Наций была сконцентрирована на увеличении помощи в целях развития и на укреплении потенциала, включая создание условий, благоприятствующих реализации более широкой программы реформ.

34. Исходя из того, что, несмотря на происшедшую задержку, парламентские выборы все же состоятся и что политическая напряженность не достигнет масштабов кризиса, вопросы реконфигурации ЮНИОГБИС и изменения приоритетности задач следует рассматривать в свете создания более согласованного, оперативного и эффективного компонента мира и безопасности, более тесно увязанного с компонентами развития и прав человека. На основе этого предположения я хотел бы рекомендовать предусмотреть три этапа действий, в ходе которых Организация Объединенных Наций будет уделять основное внимание предоставлению добрых услуг и координации усилий международных партнеров. Присутствие Организации Объединенных Наций будет также направлено на выполнение — в тесном сотрудничестве с УНП ООН — задач, касающихся прав человека, борьбы с незаконным оборотом наркотиков и транснациональной организованной преступностью, и оказание поддержки правительству в деле учета — в той или иной мере — гендерных факторов в деятельности по миростроительству. Более подробно эти три этапа деятельности Организации Объединенных Наций разъясняются ниже.

A. Этап I: этап проведения выборов (до июня 2019 года)

35. На этапе I ЮНИОГБИС будет оставаться в нынешней конфигурации и будет уделять первоочередное внимание поддержке проведения парламентских и президентских выборов. Эта задача будет связана с расширением деятельности по предоставлению добрых услуг национальным субъектам, а также с оказанием политической поддержки и координационных услуг ЭКОВАС и другим членам группы пяти в Гвинее-Бисау. Деятельность других компонентов ЮНИОГБИС

будет направлена на поддержку общей функции Миссии по предоставлению добрых услуг. Эти компоненты будут также помогать поддерживать деятельность по технической координации действий группы пяти в Гвинее-Бисау.

B. Этап II: этап сразу после проведения выборов (июнь-декабрь 2019 года)

36. Присутствие Организации Объединенных Наций должно быть направлено на создание условий, благоприятствующих осуществлению программы реформ. Деятельность на этом этапе должна включать подготовку плана действий ЮНИОГБИС на переходный период, которая будет увязана с разработкой новой Рамочной программы партнерства, в координации с национальными властями и международными партнерами. Другие компоненты присутствия Организации Объединенных Наций будут способствовать реализации подхода «добрые услуги для благого управления» и будут оказывать стратегическую консультативную помощь и поддержку правительству в целях укрепления демократических институтов. Дополнительные рекомендации относительно конкретных направлений программной деятельности, в том числе относительно потенциальной приоритезации действий на местном и региональном уровне в том случае, если будут определены соответствующие области для такого взаимодействия, должны быть представлены в контексте комплексной стратегии на переходный период. Эта стратегия должна быть разработана с учетом рекомендаций, содержащихся в настоящем докладе, и стратегии ПРООН в отношении интеграции, ускорения прогресса и поддержки политики, цель которой заключается в определении приоритетных задач, с тем чтобы помочь странам ускорить прогресс в деле достижения целей в области устойчивого развития, а также с учетом результатов анализа способности страновой группы Организации Объединенных Наций оказывать надлежащую поддержку программам.

C. Этап III: переходный период и вывод миссии из страны (не позднее 31 декабря 2020 года)

37. На этапе III должен быть выполнен план действий на переходный период, который будет выработан на этапе II, и функции ЮНИОГБИС должны быть постепенно переданы страновой группе Организации Объединенных Наций, ЮНОВАС и международным партнерам. В более широком плане на этом этапе следует продолжать инвестиции в укрепление потенциала граждан по взаимодействию с государственными учреждениями и правительством по вопросам миростроительства, примирения, управления и экономического развития. Следует также рассмотреть пути укрепления потенциала присутствия Организации Объединенных Наций по разработке и осуществлению программ в области миростроительства с упором на организации гражданского общества и низовые организации.

38. Реконфигурация ЮНИОГБИС должна быть проведена после завершения избирательного цикла, то есть на этапе II. Я рекомендую создать в Бисау оптимизированную специальную политическую миссию добрых услуг, которая в своей работе будет уделять особое внимание содействию политическому процессу и возглавляться Специальным представителем на уровне помощника Генерального секретаря. Для содействия осуществлению этой рекомендации можно создать комплексный компонент для содействия поэтапному наращиванию потенциала страновой группы Организации Объединенных Наций наряду с постепенным сокращением численности миссии вплоть до ее окончательного

вывода из страны не позднее 31 декабря 2020 года. Я также рекомендую приступить к сокращению численности сотрудников ЮНИОГБИС во исполнение резолюции 2404 (2018) Совета Безопасности, начав с немедленного закрытия его региональных отделений.

VI. Заключение

39. Я приветствовал возможность проведения — по просьбе Совета Безопасности — оценки ЮНИОГБИС. Поддержка избирательного процесса остается одной из ключевых приоритетных задач для Организации Объединенных Наций в соответствии с резолюцией 2404 (2018) Совета Безопасности. Несмотря на прогресс, достигнутый государственными органами власти со времени принятия этой резолюции в феврале, сохранение ЮНИОГБИС с его нынешней численностью сотрудников и мандатом до июня 2019 года позволит обеспечить, что миссия будет располагать всеми возможностями для поддержки избирательного процесса, в том числе для оказания добрых услуг национальным субъектам и координации усилий с группой пяти международных организаций, действующих в Гвинее-Бисау.

40. Учитывая значительные инвестиции, которые Организация Объединенных Наций осуществила в Гвинее-Бисау, в том числе в форме присутствия там политической миссии в течение двух десятилетий, настоятельно необходимо обеспечить, чтобы вывод ЮНИОГБИС из страны проходил таким образом, который помог бы сохранить достигнутые к настоящему времени успехи. Я считаю, что наилучшим способом достижения этой цели является создание после завершения избирательного цикла оптимизированной специальной политической миссии добрых услуг. Такое «оптимизированное ЮНИОГБИС» подготовит переходный план, в котором будут четко определены те программные задачи, которые будут переданы страновой группе Организации Объединенных Наций, и сроки их выполнения. Кроме того, этот переходный план будет подготовлен в тесном сотрудничестве с национальными властями, страновой группой Организации Объединенных Наций и международными партнерами, тем самым обеспечив полную сопричастность всех заинтересованных сторон.

41. Учитывая ключевую роль ЭКОВАС в поддержке политического процесса в Гвинее-Бисау, а также принимая во внимание мандат ЮНОВАС, я попросил моего Специального представителя по Западной Африке и Сахелю активизировать деятельность регионального отделения ЮНИОГБИС в Гвинее-Бисау. В этой связи ЮНОВАС будет взаимодействовать с ЮНИОГБИС в обеспечении того, чтобы ЭКОВАС и отдельные региональные лидеры сохранили вопрос о положении в Гвинее-Бисау в своих повестках дня в течение критически важного периода выборов, равно как и после его завершения, когда стране будет необходима помощь со стороны международного сообщества для осуществления программы реформ. ЮНОВАС будет также способствовать проведению более интенсивных обсуждений на уровне ЭКОВАС по таким важным для Гвинеи-Бисау региональным проблемам, как незаконный оборот наркотиков и транснациональная организованная преступность. После вывода ЮНИОГБИС из страны ЮНОВАС возьмет на себя осуществление функций добрых услуг.

42. В условиях жесткой экономии будет важно, чтобы Организация Объединенных Наций сохраняла свое присутствие в Гвинее-Бисау в течение всего переходного периода, а также в период вывода ЮНИОГБИС из страны и после этого, с тем чтобы содействовать мобилизации международного сообщества на поддержку программы институциональных реформ. В этой связи Комиссия по миростроительству будет играть незаменимую роль. Организация

Объединенных Наций может также инвестировать в наращивание потенциала для улучшения координации помощи и мобилизации ресурсов в Гвинее-Бисау. Эти действия будут увязаны с ожидаемыми повышением роли и наращиванием потенциала канцелярии координатора-резидента в соответствии с резолюцией 72/279 Генеральной Ассамблеи.

43. Я хотел бы выразить признательность старшему эксперту Жуану Унване за руководство проведением оценки и моему Специальному представителю по Гвинее-Бисау и главе ЮНИОГБИС Жозе Виегасу Филью за его руководство миссией, а также всем сотрудникам Организации Объединенных Наций в Гвинее-Бисау за их поддержку этого процесса и участие в нем. Я хотел бы также поблагодарить всех участников обсуждений, которые представили свои взгляды на роль ЮНИОГБИС. При выработке моих рекомендаций мною были приняты во внимание приоритеты заинтересованных сторон в Гвинее-Бисау, а также соображения региональных и международных партнеров. Заглядывая вперед, хочу отметить, что продолжающееся партнерство между правительством и Организацией Объединенных Наций в любой его форме на местах будет иметь чрезвычайно важное значение для обеспечения оказания международным сообществом поддержки усилиям в области миростроительства и осуществления ключевых реформ в Гвинее-Бисау.